

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕГУЛЯТОРНЫХ ПРАКТИК ПРИ ПОСТРОЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ ХИМИЧЕСКОЙ ПРОДУКЦИИ

**Скобелев Д.О.**, директор Федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский центр стандартизации, информации и сертификации сырья, материалов и веществ», г. Москва

*В статье рассматриваются критерии сравнения различных систем регулирования обращения химической продукции. Приводится описание структуры модельной системы регулирования обращения химической продукции в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** химическая продукция, обращение химической продукции, система регулирования, объект регулирования, участники регулирования, индикаторы регулирования, инструменты регулирования, механизмы саморегулирования, базы данных, испытательная база.

UDC 330+661

## REGULATORY PRACTICES COMPARATIVE ANALYSIS FOR THE DEVELOPMENT OF NATIONAL REGULATORY SYSTEM FOR HANDLING OF CHEMICALS

**Skobelev D.O.**, Director of the Federal State Unitary Enterprise «All-Russian Research Center for Standardization, Information and Certification of raw stock, materials and substances», Moscow

*The article considers the criteria for the comparison of various regulatory systems for handling of chemicals. The model regulatory system for handling of chemicals in the Russian Federation is described.*

**Keywords:** chemical, handling of chemicals, regulatory system, regulated object, regulatory system participants, regulatory indicators, regulatory mechanisms, self regulation, data bases, testing facility.

На сегодняшний день развитие химической индустрии, отраслей промышленности и сельского хозяйства, связанных с применением химических веществ, в том числе токсичных и потенциально опасных, делает актуальным проблемы достижения баланса между расширением применения химических

веществ и снижением риска их неблагоприятного влияния на человека и окружающую среду. Минимизации риска воздействия химических веществ на здоровье и окружающую среду возможно достичь посредством формирования системы их рационального использования, оптимизации обращения химической продукции на международном, региональном и национальном уровнях.

Для обеспечения должного уровня регулирования обращения химических веществ в стране, необходимо, прежде всего, получить четкое понимание национальной ситуации в данной области. Первым шагом должна явиться всесторонняя оценка национальной инфраструктуры, основанной на анализе информации по определенным критериям сравнения различных систем регулирования.

В данной статье мы предлагаем описание критериев сравнения различных систем регулирования и модельной системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ в Российской Федерации (далее – модельная система регулирования).

Во-первых, необходимо обозначить объект регулирования. Поскольку мы говорим о регулировании обращения, объектом системы регулирования обращения является химическая продукция и химические вещества на всех стадиях их жизненного цикла. Так, например, государство может запретить или ограничить применение определенных химических веществ в установленных категориях продукции – в этом случае объектом регулирования является химическое вещество. Возможны ситуации, когда определенные требования выставляются к отдельным видам химической продукции – например, требование предоставлять Паспорт безопасности на опасные виды химической продукции. В этом случае объектом регулирования будет являться химическая продукция.

В свою очередь данные объекты регулирования подразделяются на отдельные группы однородных объектов. Так, в качестве отдельных групп могут быть выделены пестициды, минеральные удобрения и другие химические

вещества, используемые в сельском хозяйстве, химические вещества, используемые в промышленных процессах, нефтепродукты, товары бытовой химии, наноматериалы и композитные материалы, и т.д. Выбор объектов, обращение которых должно регулироваться, в каждой стране зависит от ее социально-экономических особенностей.

Неотъемлемой частью системы регулирования являются ее участники – это министерства, ведомства, федеральные агентства и службы, другие государственные учреждения и органы самоуправления; промышленность, научно-исследовательские институты и центры, а также различные межведомственные и отраслевые негосударственные учреждения.

Министерства и ведомства осуществляют регулирование и контроль над различными объектами регулирования на разных стадиях их жизненного цикла.

В модельной системе регулирования задействованы такие министерства и ведомства, как Министерство окружающей среды, Министерство сельского хозяйства, Министерство промышленности и торговли, Министерство здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты, Министерство транспорта, Министерство иностранных дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, таможенные органы.

В Российской Федерации функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, защиты прав потребителей на потребительском рынке осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

В Российской Федерации действует ряд государственных структур так или иначе связанных с регулированием обращения химической продукции / химических веществ:

- Министерство экономического развития;

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Ключевым участником модельной системы регулирования является промышленность. Именно промышленность в странах с развитой системой регулирования несет ответственность за оценку опасности химических веществ. Промышленность ответственна за обеспечение безопасного производства и использования выпускаемой ею химической продукции, и именно она, в основном, должна выполнять регулирующие требования государства.

Промышленность владеет специфической информацией о свойствах химического вещества, технологических процессах производства и переработки, способах применения химической продукции, сценариях воздействия на человека или окружающую среду при различных видах использования. Данная информация является уникальной для каждого вида химической продукции, и может различаться в зависимости от производителя.

Для эффективной координации участников системы регулирования в рамках системы регулирования действуют правительственные и межведомственные координационные (образуемые для решения задач) и совещательные (для подготовки рекомендаций) органы и отраслевые структуры. В Российской Федерации координационные органы именуется комиссиями или организационными комитетами, а совещательные органы – советами.

Система регулирования предназначена для решения задач, поставленных правительством. Постановка задач должна осуществляться на основании анализа значений индикаторов регулирования обращения химической продукции / химических веществ (далее – индикаторы регулирования).

Индикаторы регулирования представляют собой критерии и показатели, с помощью которых оценивается уровень развития данной области регулирования, прогнозируется его будущее состояние. Индикаторы регулирования служат базой для планирования деятельности по развитию данной области регулирования.

В терминологии теории управления индикаторы можно разбить на три категории – показатели входного воздействия, показатели состояния и показатели управления. Индикаторы первой категории характеризуют человеческую деятельность, процессы и характеристики, которые влияют на комплекс аспектов, связанных с обращением химических веществ (экономических, социальных, экологических и др.). К индикаторам первого рода можно отнести, в частности, данные по объемам производства, экспорта и импорта химической продукции. Индикаторы второй категории характеризуют текущее состояние различных аспектов, связанных с обращением химических веществ (например, концентрация загрязняющих веществ в атмосфере городов). Третья категория индикаторов – это индикаторы реагирования, на основании которых будет осуществляться политический выбор или какой-либо другой способ реагирования для изменения текущего статуса (например, разница между числом запрещенных и/или ограниченных химических веществ в Российской Федерации и других странах).

Развитие системы регулирования обращения невозможно без учета национальных приоритетов. Национальные приоритеты для системы регулирования определяются на основании анализа существующей структуры системы регулирования и национальных приоритетов Российской Федерации, а также имеющих место международных тенденций.

Кроме этого, существует ряд важных международных соглашений, процедур, конвенций, задающих вектор развития национальных систем регулирования в соответствии с мировыми тенденциями. Одним из них является глобальная программа «Стратегический подход к международному регулированию химических веществ» (СПМРХВ). Согласно данной программе все страны должны внести необходимые изменения в свои законодательства для того, чтобы не допустить бесконтрольное производство, распространение и применение потенциально-опасных химических веществ и смесей.

В качестве примеров конвенций, оказывающих значительное влияние на национальную модельную систему регулирования можно привести такие

документы, как: Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, Монреальский протокол, Базельская конвенция, Роттердамская конвенция и т.д.

Международная деятельность страны в рамках международных организаций и их структур (Комитет по химии ОЭСР, Диалог по химической промышленности АТЭС, Всемирная организация здравоохранения, Подкомитеты экспертов по перевозке опасных грузов и по Согласованной на глобальном уровне системе классификации и маркировки химических веществ ЭКОСОС ООН, и т.д.) также в значительной мере определяет направления развития национального регулирования.

Различные задачи, определяемые в рамках национальных приоритетов, решаются государством посредством наиболее приемлемых инструментов государственного регулирования для каждого из обозначенных объектов.

Правовые и нормативные акты, а также системы управления содержат конкретные административные процедуры и механизмы, обеспечивающие регулирование обращения химической продукции/химических веществ. Ряд механизмов используется в различных системах регулирования для различных типов регулируемых объектов на разных стадиях их жизненного цикла.

Например, для обеспечения учета химических веществ государство может потребовать от промышленности осуществлять регистрацию химического вещества или химической продукции или подавать уведомление о ее производстве/импорте. В ходе данных процедур государство может получить информацию об опасных свойствах химических веществ, специфическую информацию об их потенциальном воздействии на здоровье человека и окружающую среду, а также другую информацию, необходимую для оценки их социально-экономического значения.

В некоторых странах регулирующие органы требуют от производителей и импортеров предоставлять отчетность о производимой/импортируемой продукции, например, об объемах поставок и другие статистические данные. Данный механизм получения информации является важным для установле-

ния национальных приоритетов в области регулирования обращения химических веществ и химической продукции.

На основании доступной информации государство принимает решения по мерам управления рисками при обращении того или иного химического вещества. Такими механизмами могут являться установленные на законодательном уровне требования к субъектам деятельности – от них может требоваться получение лицензии на осуществление деятельности.

Снизить риски от обращения химической продукции до приемлемого уровня позволят также меры по информированию работников и общественности о способах безопасного обращения с химической продукцией. В частности, может быть законодательно закреплено требование проводить классификацию опасностей химических веществ/продукции и осуществлять маркировку химической продукции.

Одним из основных механизмов по управлению рисками от обращения химических веществ является инструмент запрещения или ограничения производства, импорта и применения на территории страны отдельных химических веществ.

Для снижения риска химических веществ не всегда необходимы правовые инструменты – в определенных случаях могут использоваться механизмы саморегулирования, включая, системы поощрения или добровольные программы, разработанные промышленностью, такие как «Ответственная Забота» (Responsible Care) и «Управление продукцией» (Global Product Stewardship).

Для эффективного решения задач, поставленных государством в рамках системы регулирования, могут использоваться разные типы информационных ресурсов. Выбор типа информационного ресурса зависит от используемого инструмента регулирования.

Для получения необходимой информации о свойствах химического вещества в целях осуществления его регулирования необходимо наличие в

стране соответствующей лабораторной инфраструктуры, услугами которой может воспользоваться как государство, так и промышленность.

В лабораторную инфраструктуру входят аккредитованные испытательные лаборатории (центры), созданные на базе производственных предприятий, научно-исследовательских и преподавательских институтов, некоммерческих организаций и пр.; центры коллективного пользования; инновационные центры, созданные на базе высших учебных заведений, научно-исследовательских центров и т.д.

Модельная система регулирования обращения в Российской Федерации, предусматривает также наличие испытательных лабораторий (центров), соответствующих принципам Надлежащей лабораторной практики (GLP). Именно в них могут быть получены токсикологические и экотоксикологические данные о химических веществах, признание которых может стать возможным в других странах – членах ОЭСР.

В модельной системе регулирования Российской Федерации предусмотрено создание распределенных испытательных центров. Такой центр не требует создания новых лабораторий или вложения средств в существующие с целью их модернизации – он создается на базе существующих лабораторий с использованием их потенциала при наличии организационно-методического центра. Распределенный испытательный центр гораздо легче адаптировать к быстро изменяющимся международным практикам в этом вопросе.

Достижение задач системы регулирования, связанных с уменьшением риска от обращения химической продукции, в значительной степени зависит от того, насколько эффективно работают механизмы информирования различных участников системы регулирования об опасности химической продукции в процессе ее обращения.

Информационные источники осуществляют информирование в пассивном режиме. Распространенными способами информирования потребителей



об опасности химической продукции в процессе ее обращения являются предупредительная маркировка и паспорта безопасности.

Одним из элементов модельной системы регулирования Российской Федерации также является Центр информирования в экстренных ситуациях, связанных с химической продукцией, позволяющий оперативно и своевременно обеспечить необходимой информацией любое заинтересованное лицо в случае возникновения подобного инцидента. Центры информирования могут представлять собой государственные и/или коммерческие организации, оказывающие круглосуточную консультационную поддержку заинтересованным лицам.

Таким образом, нами описана модельная система регулирования обращения химической продукции / химических веществ Российской Федерации. Описанная система – сложная, многокомпонентная, с большим количеством взаимосвязей между ее элементами. Она, как живой организм, постоянно изменяется и совершенствуется – под действием внешних (например, международное регулирование в данной области) и внутренних факторов (национальные приоритеты). В связи с этим целесообразна более подробная проработка элементов и механизмов модельной системы, а также ее постоянная актуализация.